Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 187 Voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met aanpassing van de regeling rondom kabinets(in)formatie

Nr. 4

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 juni 2015

Het presidium dankt de leden van de fracties van VVD, CDA, GroenLinks en SGP voor hun vragen en opmerkingen, en zal trachten deze naar tevredenheid te beantwoorden. Hier past wel de kanttekening bij dat, voor zover de opmerkingen en vragen betrekking hebben op de conclusies die door onafhankelijk onderzoekers (prof. Bovend'Eert c.s.) zijn getrokken over het verloop van de kabinetsformatie in 2012, die conclusies uiteraard geheel voor rekening komen van de onderzoekers en het presidium niet namens de onderzoekers kan spreken.

Uw commissie heeft in haar vergadering van 25 februari jl. reeds ingestemd met het ter hand nemen van de uitvoering van de aanbevelingen van de onderzoekers. Onderhavig voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde is een onderdeel van die uitvoering. De meeste aanbevelingen echter zullen verwerkt worden in een door het presidium nog vast te stellen Draaiboek Kabinetsformatie, waarvan de opstelling ter hand zal worden genomen na het debat over onderhavig voorstel, zodat het presidium zekerheid heeft over instemming van de Kamer met alle aanbevelingen.

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie constateren terecht dat de onderzoekers het wenselijk vinden dat de Kamer alleen een debat voert over het eindverslag van de (in)formateur(s), maar desalniettemin aanbevelen om artikel 139b RvO zo te herformuleren dat ook een debat over een tussentijds verslag mogelijk is. De Kamer heeft immers al meer dan eens dergelijke debatten gevoerd en de onderzoekers menen dat het RvO die mogelijkheid dan ook moet openlaten. De Kamer zal elke keer moeten afwegen of een tussentijds debat zinvol is, maar handelt dan in ieder geval niet in strijd met haar eigen reglement.

De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat de voorliggende wijzigingen van het RvO slechts van beperkte betekenis zijn.

kst-34187-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

De leden van de fractie van GroenLinks memoreren hun standpunt dat de formatie van een nieuw kabinet inderdaad door de nieuw gekozen Tweede Kamer geïnitieerd moet worden en dat de nieuw gekozen Kamervoorzitter daarbij procesbegeleider is.

De leden van de SGP-fractie vragen of het presidium uitvoering van alle aanbevelingen wenselijk vindt. Het presidium herhaalt dat de commissie reeds haar steun heeft uitgesproken voor uitvoering van alle aanbevelingen en dat het voorliggende voorstel slechts uitvoering geeft aan de aanbevelingen die zien op het RvO, die, zoals door de leden van de CDA-fractie opgemerkt, slechts van beperkte betekenis zijn.

2. Kabinetsformatie 2012: een procedurele reconstructie

De leden van de CDA-fractie stellen een aantal vragen die, zoals zij zelf ook opmerken, buiten het bestek van het voorliggende voorstel vallen, maar het presidium zal er desalniettemin zoveel mogelijk antwoord op geven.

Deze leden vragen hoe het presidium oordeelt over het gegeven dat de fractievoorzitters in 2012 niet door de Koningin zijn geconsulteerd toen het kabinet Rutte I was gevallen. Het presidium spreekt daar geen oordeel over uit. Het constateert evenals de aan het woord zijnde leden dat die consultatie inderdaad niet heeft plaatsgevonden (wel overigens consultaties van de Kamervoorzitters, de vice-president van de Raad van State en de Minister-President). Het vermoedt slechts dat het achterwege laten van de consultaties van de fractievoorzitters is ingegeven door het simpele feit dat hun standpunt al kenbaar was geworden in het debat dat op 24 april 2012 in de Tweede Kamer is gevoerd (Handelingen II 2011/12, nr. 80, item 5).

Op de vraag van deze leden waarom tijdens de persconferentie van de «verkenner» in de Thorbeckezaal als achtergrond een afbeelding van de plenaire vergaderzaal moest fungeren, antwoordt het presidium dat daarvoor gekozen is om er geen enkel misverstand over te laten bestaan dat de verkenner in opdracht van de Kamer en in het huis van die opdrachtgever zijn werkzaamheden uitvoerde.

Deze leden vragen ook waarom de verkenner de verslagen van zijn gesprekken niet naar de Kamer wilde sturen. Die waren kennelijk niet gemaakt. Het presidium meent dat, indien in de toekomst wederom voor de figuur van een verkenner wordt gekozen, het de opdrachtgever vrii staat afspraken te maken met de verkenner over de wijze van verslaglegging van diens gesprekken en over de wijze van rapporteren. Dit element kan meegenomen worden in het bovengenoemde Draaiboek Kabinetsformatie.

Deze leden vragen waarom welke «technische redenen» er waren dat de pers op 1 oktober 2012 eerder beschikte over het deelakkoord dat de informateurs bereikt hadden over de rijksbegroting 2013 dan de Kamer. Dit was uitdrukkelijk niet de bedoeling. De wijze waarop de brief van de informateurs werd aangereikt, noodzaakte echter het gebruik van scanapparatuur om de brief onder de leden te verspreiden. Dit veroorzaakte kostbare minuten vertraging. Het presidium stelt zich voor dat ook de tijdige informatievoorziening richting de Kamer bij het bereiken van «mijlpalen» in een (in)formatieproces onderdeel vormt van het genoemde Draaiboek en dat een herhaling van die situatie voorkomen wordt.

Tot slot deelt het presidium de opvatting van de aan het woord zijnde leden dat ook de beëdiging van Ministers en Staatssecretarissen een waardig en bijzonder moment is en dat ook de verslagleging daarvan een evaluatie waard is. Dit valt echter buiten de verantwoordelijkheid van het presidium.

3. De eerste acht dagen na de Tweede Kamerverkiezingen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de onderzoekers spreken van een «consultatie» van de Voorzitter door de Koningin terwijl het er slechts om ging dat deze de Koningin «informeerde». Het presidium veronderstelt dat de onderzoekers alle gesprekken die de Koningin tijdens de periode na de val van een kabinet en het aantreden van een nieuw kabinet, aanmerkt als «consultaties», ongeacht de feitelijke strekking van die gesprekken.

Deze leden vragen of het presidium de mening deelt dat het voorspoedige verloop van de formatie in 2012 mede is bevorderd door de verkiezingsuitslag en derhalve geen enkele garantie biedt voor de toekomst. In dat verband herhalen zij hun standpunt dat, zeker in een gecompliceerde situatie, een boven de partijen staande persoon een belangrijke rol kan vervullen. Het presidium begeeft zich uitdrukkelijk niet in het debat dat hierover reeds in de Kamer is gevoerd in 2012, bij gelegenheid van de herformulering van artikel 139a RvO. Het wil slechts in het algemeen beamen dat de gang van zaken in 2012 uiteraard geen garanties biedt voor de toekomst. Het presidium heeft niet voor niets de evaluatie van de gang van zaken in 2012 opgedragen aan onafhankelijke externen. Deze hebben geconstateerd dat de gang van zaken in 2012 geen aanleiding geeft tot verdergaande aanpassingen dan het voorliggende voorstel.
Ook de vragen van de aan het woord zijnde leden over het risico van en omgaan met impasses tijdens het (in)formatieproces zijn in eerdere debatten aan de orde geweest. Het presidium acht het niet zinvol om tal van scenario's te schetsen en de daarbij behorende mogelijkheden om uit een impasse te geraken. Er wordt van het staatsrecht gezegd dat het een levend recht is, dat wil zeggen: het vormt deels zichzelf naar gelang de omstandigheden en laat zich niet afdwingen.

Deze leden vragen het presidium naar een reactie op de mening van een door de onderzoeker geïnterviewde persoon, die kennelijk van mening is dat in 2012 minder dan voorheen naar kleine fracties is geluisterd. Het presidium gaat niet in op door individuele geïnterviewden naar voren gebrachte meningen, maar beperkt zich tot de aanbevelingen van de onderzoekers.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de adviezen van de vaste adviseurs van de Koning niet openbaar gemaakt zouden kunnen worden, ook al pleiten de onderzoekers er niet voor om daaromtrent bepalingen op te nemen in het RvO. Wat dit laatste betreft: de onderzoekers achten het niet nodig om bepalingen op te nemen over de ráadpleging van de vaste adviseurs van de Koning door verkenner of (in)formateurs. Over de openbaarmaking van hun eventuele adviezen laten de onderzoekers zich niet uit. Het presidium ziet geen reden om deze anders te benaderen dan de adviezen van de vaste adviseurs die zij uitbrengen aan de Koning. Dit zijn persoonlijke adviezen, waarover zij publiekelijk geen verantwoording hoeven af te leggen. Dan zouden zij immers direct onderwerp kunnen worden van het politieke debat.

De leden van de SGP-fractie vragen evenals de leden van de CDA-fractie naar de gunstige invloed van de politieke situatie na de verkiezingsuitslag in 2012 op het verloop van de formatie. Het presidium verwijst naar zijn bovenstaande reactie.

4. De Tweede Kamervoorzitter en de kabinetsformatie

De leden van de fracties van CDA en SGP maken enkele opmerkingen over de rol van de Tweede Kamervoorzitter tijdens de formatie. Het presidium verwijst naar de aanbevelingen daarover van de onderzoekers, namelijk om die rol in te vullen met procesbegeleiding en informering van de Koning. Een reglementaire basis achten zij daarvoor niet nodig. Ook op dit punt zal het meergenoemde Draaiboek Kabinetsformatie de door de Voorzitter te verrichten taken nader benoemen. De rol zal in geen geval een politieke zijn en moet ook goed onderscheiden worden van de rol van persoonlijk adviseur van de Koning (zie ook de vorige paragraaf).

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat in 2012 maar liefst drie verschillende personen achtereenvolgens de positie van Voorzitter hebben bekleed en vragen zich af of continuïteit niet gewenst is. Het presidium wijst erop dat dit deels door de toevallige omstandigheid kwam, namelijk doordat de «oude» Voorzitter niet herkozen was als Kamerlid (in welk geval zij tot de verkiezing van een nieuwe Voorzitter was blijven fungeren als Voorzitter) en dus ook niet opnieuw tot Voorzitter kon worden gekozen (wat denkbaar was geweest). Het presidium erkent dat continuïteit in de functie van Voorzitter nu eenmaal niet gegarandeerd kan worden. Dit is echter des te meer reden om handvatten voor de Voorzitter op te nemen in een Draaiboek Kabinetsformatie.

5. De positie van de Koning bij de kabinetsformatie

De leden van de fracties van CDA en SGP vragen hoe het presidium de rol van de Koning in het formatieproces zou willen borgen. Moet daarvoor geen reglementair fundament worden gelegd, zo begrijpt het presidium hun opmerkingen. De onderzoekers hebben het niet nodig geacht om dit laatste aan te bevelen, constateert het presidium. Wel bevelen zij aan om te voorzien in een goede (juiste, tijdige en doorlopende) informering van de Koning, zowel door de Kamervoorzitter over door de Kamer genomen besluiten, als door de (in)formateur(s) over het verloop van de (in)formatie. Het presidium stelt zich voor dat deze informering zijn beslag krijgt in een informatieprotocol dat onderdeel wordt van het eerdergenoemde Draaiboek Kabinetsformatie.

6. De Eerste Kamer en de kabinetsformatie

De leden van de CDA-fractie menen enerzijds dat in 2012 een gesprek met de fractieleiders uit de Eerste Kamer «waardevol» zou zijn geweest, naast het gesprek dat gevoerd is met de Voorzitter van de Eerste Kamer, en wijzen ook op de rol van laatstgenoemde als vaste adviseur van de Koning, maar onderschrijven anderzijds dat het primaat in een kabinetsformatie toekomt aan de Tweede Kamer. Zij vragen het presidium om een opvatting.

Het presidium constateert dat de onderzoekers uitspreken dat het, vanwege het eerdergenoemde primaat van de Tweede Kamer, niet wenselijk vinden dat de Eerste Kamer betrokken wordt bij de besprekingen van de (in)formateur(s), noch in de persoon van de Voorzitter noch in de personen van de fractievoorzitters. In de commissie voor de Werkwijze bleek brede steun voor die opvatting, en ook de aan het woord zijn de leden delen die opvatting. Het presidium stelt ook vast dat de onderzoekers aanbevelen om er in een formatie rekening mee te houden indien politieke steun in de Eerste Kamer nodig is om het door een beoogde coalitie voorgestane regeringsbeleid aan een parlementaire meerderheid te helpen.

Daaruit leidt het presidium af dat de onderzoekers in ieder geval geen enkele formele betrokkenheid van genoemde personen adviseren en het aan de (in)formateur(s) willen laten hóe zij «rekening houden» met de politieke verhoudingen in de Eerste Kamer. Het presidium zou daar geen nadere invulling aan willen geven; de Tweede Kamer zelf kan bij het vaststellen van de opdracht aan de (in)formateur(s) natuurlijk, indien zij daar aanleiding toe ziet, aangeven in hoeverre zij de (in)formateur(s) de vrijheid wil geven om te sonderen hoe bepaalde voorstellen van een beoogde coalitie in de Eerste Kamer ontvangen zouden worden.

7. «Een opener en democratischer proces van de formatie»

De leden van de fracties van CDA en SGP vragen het presidium of de kabinetsformatie in 2012 transparanter is verlopen dan eerdere kabinetsformaties. Mét deze leden constateert het presidium dat de meningen van alle gehoorde betrokkenen uiteenlopen: de één vindt van wel, de ander van niet. Hetzelfde geldt voor de stelling dat transparantie en kwetsbaarheid aan elkaar evenredig zijn. Het presidium heeft niet de behoefte om hierover het laatste woord te hebben. Gelet op de enige aanbeveling van de onderzoekers ter zake (namelijk: houdt vast aan de openbare elementen die tot nu toe ontwikkeld zijn, te weten: de adviezen van de fractievoorzitters, de eindverslagen van de verkenner en (in)formateur(s), de debatten over de verkiezingsuitslag en over genoemde verslagen) meent het presidium dat, wat zich niet in het openbaar voltrok, volgens de onderzoekers kennelijk niet anders kon (zoals de aanwijzing van de verkenner, daar op dat moment de nieuwe Kamer formeel nog niet bestond) dan wel zich in de ogen van de onderhandelaars niet leende voor openbaarmaking omdat dit het (onderhandelings)proces zou kunnen schaden.
Het presidium benadrukt dat het de Kamer zelf is die het laatste woord heeft over de mate waarin de openbaarheid van het formatieproces de mogelijkheden biedt om invulling te geven aan democratische controle op dat proces.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom de adviezen van de fractievoorzitters door de verkenner zijn opgesteld in plaats van door hen zelf, kan het presidium slechts het vermoeden uitspreken dat de verkenner dit kennelijk dienstig achtte (wellicht om te bevorderen dat ze qua indeling vergelijkbaar zouden zijn), maar dat het overigens de fractievoorzitters vrij stond om zelf de uitgebrachte adviezen openbaar te presenteren, nog vóór de verkenner zijn werkzaamheden begon.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
A. van Miltenburg

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J.E. Biesheuvel-Vermeijden